

PENGANTAR REDAKSI

Populasi kembali hadir dengan menyajikan empat artikel yang beragam mulai dari kebijakan sistem pengupahan dalam keadaan pasar kerja yang kelebihan persediaan tenaga kerja, dilema pelayanan kesehatan antara pemerataan dan efisiensi, perkembangan kesejahteraan penduduk di Papua, dan dari Makassar ke Makassar suatu proses etnisasi dari kota metropolitan. Tulisan pertama membahas tentang kebijakan upah. Makna tentang upah sering kali berbeda menurut karyawan dan pengusaha. Menurut karyawan, upah adalah sejumlah uang dan barang yang ada pada daftar gaji yang dapat dibawa pulang. Sebaliknya, menurut pengusaha, upah yang diterima oleh karyawan tersebut hanya merupakan salah satu komponen dari berbagai jenis upah dalam proses produksi.

Tulisan kedua membahas tentang utilitas pelayanan kesehatan. Sistem pelayanan kesehatan oleh pemerintah pada pagi hari dan sore hari oleh swasta mengakibatkan pemanfaatan fasilitas dan sumber daya kesehatan kurang optimal dan masyarakat harus menanggung biaya yang lebih mahal. Meskipun desentralisasi pelayanan kesehatan telah diberlakukan, masih diperlukan subsidi dari pemerintah untuk penduduk kurang mampu. Tulisan ketiga membahas tentang kesejahteraan penduduk di Papua. Perbedaan aksesibilitas wilayah, seperti daerah pantai, dataran, dan pegunungan, telah menimbulkan disparitas kesejahteraan antardaerah. Akan tetapi, hal ini tidak menjadi pilihan utama untuk ditanggulangi dan prioritas utama justru adalah pemekaran Provinsi Papua menjadi tiga provinsi baru yang sampai saat ini masih dipersoalkan.

Tulisan keempat yang mengakhiri *Populasi* edisi ini membahas tentang etnisasi sebuah kota metropolitan. Pada tahun 1999 nama Makassar kembali menjadi nama ibukota Provinsi Sulawesi Selatan menggantikan nama Ujungpandang. Namun perlu diketahui bahwa Makassar pada tahun 1999 bukanlah Makassar di tahun 1950 atau sebelumnya. Selama rentang waktu tersebut telah terjadi perubahan struktur demografi, sosial-ekonomi, dan politik yang membawa Ujungpandang ke corak kota metropolitan.

Tukiran

KEBIJAKAN UPAH: TANTANGAN DI TENGAH SUASANA KRISIS EKONOMI

Prijono Tjiptoberjanto

Abstract

The difference in understanding between businessmen and workers on the issue of remuneration has caused demonstrations or strike actions demanding higher pay. According to workers, wage is considered take home pay, while for businessmen take home pay is just part of the emolument paid to workers. While workers attribute low work productivity to the low pay they get, businessmen regard the low wages paid to workers as attributable to the low work productivity. The national workers' emolument determination board DPPN makes efforts to reduce the bickering over wages between workers and businessmen by calculating the minimum wage, which must be paid to the former by the latter. Such wage should enable workers live fairly well and should thus enhance work productivity.

Pendahuluan

Walaupun saat ini Indonesia sedang mengalami krisis ekonomi dan politik yang sangat hebat, persoalan lain, misalnya globalisasi, perdagangan, dan investasi bebas, blok dan kesepakatan perdagangan seperti AFTA, APEC, WTO; tidak semestinya dilupakan begitu saja. Memang dengan adanya krisis ini, agenda pemerintah dan swasta untuk menghadapi berbagai masalah dalam globalisasi ekonomi menjadi bertambah rumit dan berat. Salah satu, di antaranya, adalah menyangkut masalah pengupahan.

Krisis ekonomi yang terjadi telah membuat pertumbuhan ekonomi Indonesia mengalami kontraksi sekitar 15 persen pada tahun 1998. Tingkat inflasi tahun 1997/1998 diperkirakan mencapai 80 persen. Tidak sedikit perusahaan yang menutup usahanya. Kadin memperkirakan perusahaan di Indonesia pada tahun 1998 yang lalu hanya memproduksi sekitar 50 persen dari kapasitas yang terpasang. Bagi yang masih dapat bertahan, pemilik atau manajemen harus melakukan berbagai langkah efisiensi, antara lain, dengan tidak menaikkan gaji karyawan, meniadakan jam lembur, mengurangi pos-pos pengeluaran yang dipandang tidak perlu,

bahkan sampai pada pemutusan hubungan kerja. Data Sakernas (*Media Indonesia*, 1 April 1999) memperlihatkan bahwa telah terjadi 4,2 juta pengangguran sebagai akibat krisis ekonomi, dengan rincian 1,2 juta karena pemutusan hubungan kerja, 0,9 juta karena bisnis terhenti, 0,8 juta karena gaji yang tidak memadai, 0,2 juta karena kerja tidak sesuai, dan 1,1 juta karena alasan-asalan lainnya.

Di lain pihak, melonjaknya inflasi menyebabkan pengeluaran kebutuhan hidup para pekerja menjadi meningkat drastis. Data Sakernas 1998 (*Media Indonesia*, 1 April 1999) memperlihatkan bahwa upah riil tenaga kerja Indonesia menurun sekitar 41,2 persen sebagai dampak dari krisis ekonomi yang ada. Akibatnya, karyawan banyak yang menuntut kenaikan upah. Dalam kondisi yang sedemikian bertentangan satu dengan lainnya, yaitu antara keperluan para pekerja akan peningkatan upah dan prospek bisnis yang tidak menentu, kebijaksanaan upah yang dikeluarkan pemerintah harus dapat menjembatani dua kepentingan yang berlawanan tersebut.

Hal lain yang harus juga menjadi perhatian dalam menetapkan kebijaksanaan upah adalah kenyataan bahwa krisis ekonomi saat ini tidak berdampak sama di seluruh sektor atau daerah. Beberapa sektor, seperti sektor pertanian, dalam banyak aspek malah diuntungkan dengan adanya krisis ini. Sebaliknya, sektor industri perfabrikasi (*manufacturing*) dan konstruksi sangat terpuak dengan adanya krisis saat ini.

Kebijakan Upah

Upah bagi pekerja memiliki dua sisi manfaat, yaitu sebagai imbalan atau balas jasa terhadap *output* produksi yang dihasilkan dan sebagai perangsang bagi peningkatan produktivitas. Sebagai imbalan, upah merupakan hak pekerja terhadap tenaga atau pikiran yang telah dikeluarkannya. Sebagai perangsang produktivitas, upah dapat meningkatkan motivasi pekerja untuk bekerja lebih giat lagi. Apalagi jika standar penentuan upah didasarkan atau *merit system*.

Bagi perusahaan, upah merupakan salah satu komponen biaya produksi yang dipandang dapat mengurangi tingkat laba yang dihasilkan. Karena dipandang sebagai biaya faktor produksi, pengusaha berusaha menekan upah tersebut sampai pada tingkat yang paling minimum

sehingga laba perusahaan dapat ditingkatkan. Masih sedikit pengusaha yang memandang pekerja sebagai mitra perusahaan dalam menjalankan dan menghasilkan keuntungan bagi perusahaan.

Untuk menghindari perbedaan kepentingan antara pengusaha dan pekerja, pemerintah memandang perlu untuk mengatur masalah pengupahan ini. Tujuan pengaturan ini adalah (1) menjaga agar tingkat upah tidak merosot ke bawah (berfungsi sebagai jaring pengaman), (2) meningkatkan daya beli pekerja yang paling bawah, dan (3) mempersempit kesenjangan secara bertahap antara mereka yang berpenghasilan tertinggi dan terendah.

Pengertian Tentang Upah

Sesuai dengan Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. PER-03/MEN/1997 tentang Upah Minimum Regional Bab I pasal 1 ayat (a) menyebutkan bahwa: "... Upah Minimum Regional adalah upah bulanan terendah yang terdiri dari upah pokok termasuk tunjangan tetap di wilayah tertentu dalam suatu provinsi ...". Dari penjelasan tersebut jelas bahwa yang dimaksud "regional" dalam Permen ini bukanlah "wilayah administratif", seperti yang dikenal sebagai kelurahan, kecamatan, kabupaten, kotamadya, atau provinsi. "Regional" dalam pengertian ini mengandung makna "wilayah" yang ada hubungannya dengan hal-hal yang bersangkutan dengan pengupahan dan ketenagakerjaan.

Undang-Undang R.I. No. 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan pada bagian kedua mengenai Pengupahan pasal 111 menyebutkan bahwa "... (2) Penetapan upah minimum dilaksanakan untuk tingkat daerah; (3) Penetapan upah minimum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) untuk daerah tertentu dapat dilakukan menurut Sektor dan Sub-Sektor ...". Kemudian penjelasan atas UU RI No. 25 Tahun 1997 ini menyebutkan bahwa "... pasal 111, ayat (2) yang dimaksud dengan penetapan upah minimum tingkat daerah adalah penetapan upah minimum regional dan subregional dalam suatu provinsi ...". Melalui UU RI No. 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan ini dikenal istilah baku, yaitu upah minimum regional dan subregional dalam suatu provinsi. Suatu istilah yang tidak terdapat dalam Permenaker No. 3 Tahun 1997.

Lebih lanjut PP No. 8 Tahun 1991 memberikan pengertian tentang upah, upah minimum, dan upah pokok minimum sebagai berikut.

- Upah: suatu penerimaan sebagai imbalan dari pengusaha kepada karyawan untuk suatu pekerjaan atau jasa yang telah atau akan dilakukan dan dinyatakan atau dinilai dalam bentuk uang yang ditetapkan atas dasar suatu persetujuan atau peraturan perundang-undangan serta dibayarkan atas dasar suatu perjanjian kerja antara pengusaha dengan karyawan, termasuk tunjangan, baik untuk karyawan itu sendiri maupun untuk keluarganya.
- Upah minimum: upah yang ditetapkan secara minimum regional, sektoral regional, maupun subsektoral. Dalam hal ini, upah minimum adalah upah pokok dan tunjangan.
- Upah minimum pokok: upah minimum pokok diatur secara minimal, baik regional, sektoral, maupun subsektoral. Dalam peraturan pemerintah, yang diatur secara jelas hanya upah pokoknya saja dan tidak termasuk tunjangan.

Penetapan Upah Minimum

Dalam menentukan tingkat upah minimum terdapat 4 (empat) pihak yang saling terkait, yaitu pemerintah, dalam hal ini Departemen Tenaga Kerja; Dewan Pengupahan Nasional yang merupakan lembaga independen terdiri dari pakar, praktisi dan lain sebagainya yang bertugas memberikan masukan kepada pemerintah; Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (FSPSI) sebagai penyalur aspirasi pekerja; dan wakil pengusaha melalui Apindo (Asosiasi Pengusaha Indonesia). Mereka bertugas mengevaluasi tingkat upah minimum yang berlaku pada saat tertentu dan memutuskan apakah tingkat upah tersebut sudah saatnya untuk dinaikkan atau belum.

Pada saat ini, paling tidak ada 5 (lima) faktor utama yang sangat diperhitungkan pemerintah dalam menetapkan tingkat upah minimum, yaitu sebagai berikut.

1. Kebutuhan hidup minimum (KHM).
2. Indeks harga konsumen (IHK) atau tingkat inflasi.
3. Perluasan kesempatan kerja.
4. Upah pada umumnya yang berlaku secara regional.
5. Tingkat perkembangan perekonomian daerah setempat.

Dari sudut kebutuhan hidup pekerja, terdapat 2 (dua) komponen yang menentukan tingkat upah minimum, yaitu kebutuhan fisik minimum (KFM) dan kebutuhan hidup minimum (KHM). Berbagai bahan yang ada dalam komponen KFM dan KHM dinilai dengan harga yang berlaku sehingga menghasilkan tingkat upah. Karena harga sangat bervariasi antardaerah serta adanya situasi-situasi lokal yang tidak mungkin berlaku secara nasional, tingkat upah minimum tersebut disesuaikan dengan kondisi masing-masing daerah atau lebih sering dikenal dengan upah minimum regional (UMR).

Sesuai dengan istilahnya, penentuan upah minimum yang berdasarkan pada kebutuhan fisik minimum (KFM) kurang memperhatikan kebutuhan nonfisik. Sementara itu, penentuan tingkat upah dengan berpedoman kepada kebutuhan hidup minimum (KHM) memberikan perhatian yang besar kepada pemenuhan kebutuhan nonfisik di samping kebutuhan fisik. Oleh karena itu, sangat wajar apabila penentuan upah didasarkan pada kebutuhan hidup minimum (KHM) yang lebih besar 20 persen dari kebutuhan fisik minimum (KFM).

Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) merasa keberatan terhadap penentuan upah yang didasarkan atas kebutuhan fisik minimum. Hal ini disebabkan oleh hal-hal berikut.

1. Masih diabaikannya pemenuhan kebutuhan nonfisik yang justru sangat berkaitan erat dengan kebutuhan fisik. Apabila berdasarkan KFM, maka komponen transportasi, rekreasi, obat-obatan, pendidikan/bacaan, dan lainnya hanya mendapatkan porsi 15 persen dari seluruh kebutuhan tersebut.
2. Jika urusan rekreasi diabaikan, akan berdampak pada peningkatan produktivitas pekerja. Secara teoretis, seorang pekerja akan membutuhkan waktu istirahat guna penyegaran kembali. Demikian pula proporsi upah yang dialokasikan untuk pendidikan dipandang terlalu kecil dan tidak sesuai dengan kebijakan pengembangan sumber daya manusia.
3. Beberapa komponen pembentukan KFM telah kadaluarsa, seperti bahwa pekerja minimum tidur di atas dipan beralaskan tikar pandan.
4. Perlu diingat bahwa komponen KFM sudah ditetapkan sejak 38 tahun yang lalu tanpa pernah disesuaikan dengan perkembangan ekonomi

Indonesia. Sebagai contoh, dalam KFM terdapat komponen tikar pandan, lampu teplok, sandal jepit, dan lain-lain, yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan ekonomi saat ini (lihat *Kompas*, 9 Januari 1996).

Berdasarkan berbagai kelemahan pada penentuan upah minimum berdasarkan KFM, sejak tahun 1997 pemerintah mengeluarkan pedoman baru penentuan upah minimum yang berdasarkan pada kebutuhan hidup minimum (KHM) yang dipandang lebih realistis dengan keadaan sekarang.

Melihat kondisi dan perkembangan ekonomi makro, pemerintah sampai tahun 1996 masih memberlakukan upah minimum didasarkan pada kedua komponen di atas, yaitu KFM dan KHM. Artinya, perusahaan-perusahaan yang memang belum mampu membayar karyawan berdasarkan KHM didorong untuk memberikan upah minimum berdasarkan KFM terlebih dahulu. Jika perusahaan tersebut sudah mampu membayar upah minimum berdasarkan KFM, maka didorong untuk mencapai standar KHM. Namun mulai tahun 1997, standar upah minimum di Indonesia harus mengacu pada KHM.

Situasi Ketenagakerjaan di Indonesia

Situasi ketenagakerjaan merupakan salah satu faktor yang turut mempengaruhi tingkat upah. Tingginya *supply* tenaga kerja (apalagi jika tidak dapat terserap seluruhnya dalam kegiatan ekonomi) akan berdampak pada penurunan tingkat upah. Sebaliknya, rendahnya kesempatan kerja akan menyebabkan terbatasnya penduduk yang dapat memasuki pasar kerja. Ini mengakibatkan meningkatnya pengangguran serta berdampak pula pada tingkat upah. Para ekonom¹ mengartikan *employment* atau kesempatan kerja sebagai *demand for labour*, yang merupakan fungsi dari perubahan perekonomian (Arsyad Anwar, 1992). Dengan demikian,

¹ Fisher pada tahun 1935 mengatakan bahwa pertumbuhan ekonomi akan mengakibatkan berubahnya permintaan sehingga memerlukan kualifikasi tenaga kerja tertentu yang dengan demikian mengubah struktur ketenagakerjaan. Juga disebutkan bahwa struktur produksi berubah dari sektor primer, sekunder, dan kemudian berkembang ke sektor tertier. Clark (1940, 1951, 1957) dengan menggunakan data cross section dari beberapa negara menyusun struktur produksi dan kesempatan kerja menurut sektor dan pendapatan per kapita. Hasil perhitungannya menunjukkan adanya hubungan antara struktur produksi dan kesempatan kerja.

jelas bahwa tingkat upah merupakan titik temu antara *supply* dan *demand* akan tenaga kerja.

Data pada Tabel 1. memperlihatkan bahwa sebagian besar pekerja Indonesia masih memiliki tingkat pendidikan yang rendah. Walaupun terdapat sedikit penurunan persentase mereka yang memiliki pendidikan sekolah dasar atau kurang dan sebaliknya terjadi sedikit peningkatan pekerja yang berpendidikan SLTP ke atas, secara keseluruhan gambaran pada Tabel 1. memperlihatkan bahwa kualitas sumber daya pekerja Indonesia masih memprihatinkan. Lebih dari 70 persen pekerja Indonesia masih berpendidikan SLTP atau lebih rendah. Gambaran ini tentu saja sangat bertolak belakang dengan kebutuhan kualitas tenaga kerja yang diharapkan oleh para pengusaha. Studi yang pernah dilakukan atas kerja sama ADB dan Bappenas (1995) memperlihatkan bahwa kebutuhan akan tenaga kerja SLTA ke atas adalah sekitar 16-22 persen.

Ketidaksesuaian antara permintaan dan penawaran kualitas tenaga kerja ini tentu saja berdampak pada upah pekerja. Di satu sisi, terjadi kelangkaan sumber daya pekerja pada tingkat pendidikan yang tinggi yang berdampak pada terjadinya banyak "pembajakan" tenaga-tenaga profesional dan tingginya penghasilan pada kelompok ini. Di lain pihak, terjadi *over supply* tenaga kerja pada sumber daya pekerja yang

Tabel 1.
Penduduk yang Bekerja menurut Pendidikan Tahun 1996 dan 2000

Pendidikan	1996		2000	
		%		%
<SD	25.014.396	29,8	21.529.800	23,3
SD	31.981.112	38,1	34.290.316	38,1
SLTP	10.654.870	12,7	13.995.118	15,5
SLTA	13.283.620	15,8	16.044.574	17,8
D1/D2/D3	1.482.947	1,8	1.959.299	2,1
Universitas	1.483.184	1,8	2.018.623	2,2
Total	83.900.129	100,0	89.837.730	100,0

Sumber: BPS, Sakernas, 1996 dan Sakernas, 2000

berpendidikan rendah dan akan berdampak pada rendahnya posisi tawar mereka untuk menentukan gaji/upah.

Tabel 2. menggambarkan struktur lapangan usaha penduduk. Jika dilihat kecenderungan antara tahun 1990 sampai dengan tahun 2000, tampak adanya konsistensi dengan kondisi perekonomian Indonesia. Sebelum terjadinya krisis ekonomi, Indonesia sangat mendorong tumbuhnya ekonomi berbasis industri. Oleh karena itu, sampai dengan tahun 1996, terjadi suatu konsistensi perubahan struktur lapangan usaha, yaitu terjadinya penurunan persentase penduduk yang bekerja di sektor pertanian dan sebaliknya terjadi peningkatan persentase penduduk yang bekerja di sektor nonpertanian, utamanya sektor industri.

Meningkatnya jumlah penduduk yang bekerja di sektor industri dan jasa, selain karena meningkatnya kebutuhan hidup petani, juga karena makin meningkatnya pengetahuan penduduk di sektor pertanian. Keadaan ini mengubah persepsi masyarakat terhadap pekerjaannya sebagai petani. Pekerjaan-pekerjaan di sektor industri dan jasa dianggap lebih mempunyai daya tarik karena lebih modern, berkonotasi tidak kumuh dan kotor, serta mempunyai tipe pekerjaan yang lebih variatif. Ada temuan yang menarik dari penelitian Sumarwan (1994) pada aspek sikap, pandangan, dan harapan petani, baik dalam fungsinya sebagai pekerja maupun orang tua. Dari sejumlah responden penelitian, hanya sekitar 20 persen petani yang menginginkan anak-anak mereka meneruskan pekerjaan sebagai petani. Selebihnya menginginkan anaknya menjadi karyawan atau pengusaha. Sikap terhadap pemilihan pekerjaan anak-anak petani tidak berbeda dengan harapan orang tuanya. Sebagian besar menginginkan bekerja di luar pertanian, baik sebagai pegawai negeri, karyawan, pedagang, buruh, maupun bekerja di jasa angkutan, yaitu sebagai sopir dan tukang ojek.

Dalam perkembangannya, tampak bahwa sektor industri dan jasa memang memberikan kesempatan kerja yang lebih luas. Hal ini terbukti dari meningkatnya elastisitas kesempatan kerja pada salah satu sektor industri, yaitu industri pengolahan dari 0.03 pada tahun 1980-1985 menjadi 2.52 pada tahun 1993-1994.

Sayangnya, kondisi seperti ini ternyata tidak dapat terus berlangsung karena pada periode 1988-1993 sektor industri mulai 'melesu'. Permintaan barang hasil industri, baik untuk keperluan konsumsi dalam negeri maupun

Tabel 2.
Penduduk Berumur 10 Tahun ke Atas yang Bekerja menurut Lapangan Usaha Tahun 1990-2000

Tahun	1990		1992		1994		1996		2000	
		%		%		%		%		%
Pertanian	42.378.309	55.87	42.153.205	53.69	37.857.499	46.15	36.500.310	43.37	40.676.713	45.28
Industri	7.693.263	10.14	8.255.496	10.51	10.840.195	13.21	11.266.566	13.19	11.641.756	12.96
Perdagangan	11.067.357	14.59	11.746.513	14.96	13.967.234	18.57	15.777.216	18.57	18.489.005	20.58
Jasa	9.070.324	11.96	9.911.578	12.62	14.755.630	5.62	12.345.602	14.71	9.574.009	10.52
Lainnya	5.641.327	7.44	6.451.280	8.22	4.617.551	5.62	9.364	10.01	9.456.247	10.52
Tak Terjawab	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	75.850.580	100.00	78.518.372	100.00	82.038.109	100.00	75.889.058	100.00	89.837.730	100.00

Sumber: Departemen Tenaga Kerja, 1994; BPS, 1995, dan BPS: Sakernas, 1996

untuk ekspor, menurun. Di sisi lain, ekspor barang manufaktur/pengolahan ternyata menghasilkan devisa yang sangat kecil. Hal itu, bahkan menggerogoti devisa negara karena kandungan impornya sangat tinggi. Demikian pula halnya dengan daya saing ekspor manufaktur. Lemahnya daya saing ekspor tersebut adalah akibat industri Indonesia berbiaya tinggi dan kualitasnya kalah bersaing.

Selain hal itu, juga terjadi peningkatan impor bahan produksi dan peningkatan upah tenaga kerja. Hal itu kemudian justru menyebabkan peningkatan biaya produksi sehingga mengakibatkan meningkatnya harga jual dan mengalami kesulitan bersaing di pasar. Werner Internasional pada tahun 1996 pernah melakukan penelitian tentang hal tersebut. Hasilnya menunjukkan adanya korelasi negatif antara upah pekerja dengan porsi ekspor Indonesia pada tahun berikutnya di pasar internasional. Berarti bahwa setiap terjadi kenaikan upah buruh cenderung diikuti menurunnya porsi ekspor Indonesia. Pada tahun 1991, pada saat terjadi kenaikan upah sebesar dari 0.28 dollar AS per jam menjadi 0.43 dollar AS per jam, pada tahun berikutnya pada periode yang sama porsi ekspor Indonesia menurun dari 12.9 persen (1991) menjadi 9,9 persen (1993) (*Republika*, 15 Januari 1995). Akibat hal-hal tersebut, perusahaan-perusahaan yang ada kemudian mulai membatasi penerimaan tenaga kerjanya sehingga pada periode 1988-1993 angka elastisitas kesempatan kerja di sektor industri hanya mencapai 0.26 persen.

Kenyataan lain yang mendukung melesunya kondisi industrialisasi ini adalah meningkatnya impor barang konsumsi. Pada tahun 1994-1995, angka impor hampir mencapai 100 persen, terutama untuk barang mewah. Peningkatan impor barang konsumsi yang tergolong 'mewah' menunjukkan telah terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat atau lebih khusus terjadi peningkatan jumlah penduduk yang tergolong sebagai 'kelas menengah baru' dengan penghasilan rata-rata di atas 10 juta rupiah per bulannya. Golongan ini lebih berminat mengkonsumsi 'barang impor', selain karena kualitas hasil produksi lebih baik, juga untuk menunjukkan kemampuannya secara ekonomis.

Kekurangmampuan hasil produksi Indonesia untuk bersaing, baik untuk pasar dalam maupun luar negeri, terutama karena harga dan kualitasnya kurang dapat memenuhi permintaan pasar. Keadaan ini disebabkan oleh beberapa hal yang telah disebutkan dahulu dan karena

kualitas pekerja yang masih sebagian besar dapat digolongkan sebagai pekerja 'tidak terampil'. Pekerja tidak terampil ini kebanyakan merupakan hasil 'transfer' dari pekerja sektor pertanian. Krisis ekonomi kembali mengubah struktur ekonomi Indonesia dan secara langsung berdampak pula pada perubahan struktur lapangan usaha penduduk. Tutupnya banyak industri besar memaksa penduduk untuk kembali ke sektor pertanian atau berusaha di bidang perdagangan, terutama pada sektor informal. Ini dengan jelas tergambar pada Tabel 2.

Kalau dilihat lebih lanjut, kondisi ketenagakerjaan di Indonesia masih didominasi oleh lapangan usaha di sektor pertanian (lihat Tabel 2.). Sektor pertanian memang masih merupakan sektor yang menyerap banyak tenaga

Tabel 3.
Distribusi Pendapatan nasional dan Distribusi Pekerja
serta Produktivitas Relatif Pekerja Indonesia, Tahun 1995

No. Sektor	Distribusi Pendapatan Nasional (%)	Distribusi Pekerja (%)	Produktivitas Relatif
Pertanian, peternakan, kehutanan, dan perikanan	16,1	43,9	1
Pertambangan dan penggalian	9,2	0,8	32
Industri pengolahan	24,0	12,6	5
Listrik, gas, dan air minum	1,1	0,3	12
Konstruksi	7,6	4,7	5
Perdagangan, hotel, dan restoran	16,7	17,3	3
Perhubungan dan telekomunikasi	7,1	4,3	5
Perbankan dan lembaga-lembaga keuangan	8,9	0,8	30
Jasa lain-lain	9,3	15,3	2
	100,0	100,0	-
Jumlah Pendapatan nasional			

Sumber: 1. Kantor Informasi Pembangunan Nasional: Jakarta, 1996, hlm. 43
2. Biro Pusat Statistik: *Survai Penduduk Antar Sensus 1995*, Jakarta, 1996, hlm. 345

kerja, meskipun dari tahun ke tahun persentasenya terus menurun. Selain itu, tampak bahwa persentase penduduk yang mempunyai lapangan kerja di luar sektor pertanian meningkat. Tampaknya proses modernisasi dan industrialisasi di Indonesia telah mulai berjalan sehingga sedikit demi sedikit lapangan kerja penduduk mulai bergeser ke bidang industri dan jasa. Apakah penyebab pergeseran tersebut? Tabel 3. mungkin dapat memberikan penjelasan. Dari Tabel 3. tampak bahwa pada tahun 1995, pekerja di sektor pertanian, sebagai contoh, berjumlah sekitar 44 persen dari seluruh angkatan kerja yang ada, tetapi hanya menikmati 16 persen dari Pendapatan Nasional. Dilihat dari segi produktivitas juga sangat rendah, yaitu sebesar 1 (satu), sementara pekerja di sektor pertambangan mempunyai produktivitas sebesar 32, perbankan dan lembaga-lembaga keuangan 30, listrik, gas, dan air minum 12, industri 5, konstruksi 5, perdagangan, hotel, dan restoran 3, serta jasa lainnya 2. Bukan tidak mungkin bahwa pekerja melakukan pindah lapangan usaha untuk mencari penghasilan yang lebih baik, yaitu dari sektor pertanian ke sektor-sektor lain.

Tabel 4.
Perkiraan Kenaikan Jumlah Angkatan Kerja dan Kesempatan Kerja Indonesia
1990-2020

Tahun	Angkatan Kerja		Kesempatan Kerja		Angka Pengangguran (%)
	Jumlah (juta)	Kenaikan (juta)	Jumlah (juta)	Kenaikan (juta)	
1990	73,9		71,6		3,17
1995	86,1	12,2	82,9	11,2	3,68
2000	98,9	12,9	94,7	12,0	4,28
2005	111,6	12,6	106,0	10,4	5,00
2010	123,6	12,1	116,4	10,3	5,84
2015	134,9	11,3	125,7	9,3	6,82
2020	144,8	9,9	133,2	7,5	8,00

Sumber: Tjiptoherjanto, 1997

Sementara itu, pertumbuhan angkatan kerja serta kesempatan kerja² juga sangat ditentukan oleh jumlah absolut dan pertumbuhan penduduk. Tabel 4. menunjukkan bahwa selama 5 (lima) tahun, yaitu antara 1995-2000, angkatan kerja bertambah dengan 12,9 juta. Ini berarti perekonomian harus menyediakan kenaikan kesempatan kerja yang mengalami kenaikan tersebut. Dengan rata-rata peningkatan sebesar 2.3 juta per tahun, maka angkatan kerja pada tahun 2003-2005 akan ada sekitar 26 juta.

Perkembangan Tingkat Upah Minimum Regional

Mengacu pada indeks konsumen yang berhubungan dengan inflasi, pemerintah senantiasa mengevaluasi tingkat upah minimum regional yang ada yang disesuaikan dengan kondisi pekerja dan kemampuan pengusaha. Lampiran-1 memperlihatkan perkembangan UMR di Indonesia antara tahun 1997-1999. Dilihat dari perkembangannya, maka antara tahun 1997-1998, UMR diupayakan untuk ditingkatkan sebesar lebih kurang 15-20 persen. Sementara itu, antara tahun 1998-1999, peningkatan tersebut diupayakan lebih tinggi lagi, yaitu sedikit di atas 20 persen.

Dari gambaran tersebut ada beberapa kesimpulan yang dapat diambil, antara lain.

1. Peningkatan upah minimal yang ada dalam dua tahun terakhir ini berada jauh di bawah tingkat inflasi yang terjadi. Hampir pasti bahwa tingkat kesejahteraan pekerja (utamanya pekerja golongan rendah) telah mengalami kemerosotan.
2. Menyadari kesulitan yang dialami dalam masa krisis ini, pemerintah berupaya sekuat mungkin untuk meningkatkan UMR sampai pada tingkat maksimal yang dapat dilakukan. Ini dapat terlihat dari upaya pemerintah untuk meningkatkan UMR tahun 1998-1999 lebih tinggi daripada peningkatan 1997-1998. Walaupun harus diakui bahwa peningkatan tersebut masih di bawah tingkat inflasi yang ada.

Walaupun pemerintah telah secara terus-menerus melakukan monitoring terhadap pelaksanaan UMR, pada kenyataannya masih banyak

² Para ekonom mengartikan *employment* atau kesempatan kerja sebagai demand for labour, yang merupakan fungsi perubahan perekonomian. Pertumbuhan *employment* merupakan fungsi pertumbuhan jumlah angkatan kerja dan tenaga kerja.

perusahaan yang membayar upah buruh di bawah UMR yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Kondisi ini sering kali memicu timbulnya ketidakpuasan para pekerja. Menteri Tenaga Kerja Kabinet Pembangunan IV pernah mengakui bahwa masalah upah masih merupakan masalah yang perlu mendapat perhatian khusus dalam Hubungan Industrial Pancasila (HIP) (lihat Abdul Latief, 1994).

Masalah Pelaksanaan Standar Upah Minimum

Kesulitan dalam menerapkan UMR dapat dilihat dari 2 (dua) sisi, yaitu sisi pengusaha dan sisi pekerja. Dari sisi pengusaha kesulitan menerapkan UMR meliputi hal-hal berikut.

Kurangnya pemahaman mengenai fungsi pekerja sebagai mitra kerja. Dalam hal ini, pekerja masih selalu dipandang sebagai faktor produksi yang sedapat mungkin ditekan pengeluarannya. Hal itu menyebabkan pelaksanaan HIP yang murni dan konsekuen belum sepenuhnya dapat diwujudkan.

1. Apabila dihubungkan dengan kenyataan yang sering dikemukakan oleh para pengusaha bahwa upah buruh hanya meliputi 15-20 persen dari seluruh biaya produksi, maka tuntutan akan kenaikan upah hingga mencapai Rp 20.000,00 per hari per pekerja adalah layak.
2. Kondisi perusahaan memang tidak memungkinkan. Kondisi ini dapat saja berkaitan dengan situasi bisnis yang sedang menurun atau dapat pula disebabkan biaya produksi yang besar, terutama karena adanya pungutan-pungutan, baik yang sifatnya resmi, setengah resmi, maupun pungutan liar.

Dari sudut pekerja, kesulitan dalam penerapan UMR adalah karena hal-hal berikut.

1. Tingkat produktivitas pekerja yang masih rendah, rata-rata 114.986 rupiah/orang/bulan. Untuk sektor industri manufaktur, produktivitasnya mencapai sekitar 241.304 rupiah/orang/bulan pada tahun 1990³. Hal ini berkaitan erat dengan rendahnya tingkat pendidikan pekerja di sektor industri, yang masih sekitar 70 persen berpendidikan tidak tamat

SD dan tamat SD, demikian pula dengan keterampilan pekerja (BPS, 1990).

2. Struktur angkatan kerja yang belum seimbang dengan permintaan. Besarnya jumlah tenaga kerja dibandingkan dengan kesempatan kerja yang ada otomatis akan menurunkan harga pekerja atau upah yang diterima.

Antisipasi Ke Depan

Perkembangan perekonomian dunia awal abad 21 yang tampaknya akan semakin tajam dengan persaingan produk dalam berbagai kualitas menuntut profesionalisme yang tinggi dari para usahawan, industriawan, manajemen, dan seluruh pekerja di seluruh sektor. Sebagai ujung tombaknya, kemajuan teknologi komputer dalam bidang rancang bangun, model-model analisis masalah, sampai pengembangan jaringan pemasaran produk hasil industri akan semakin mendalam dan menyebar luas sehingga perlu diupayakan berbagai penyiapan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia di bidang tersebut. Sementara itu, sektor industri manufaktur tampaknya akan semakin memerlukan peralatan canggih agar efisiensi dan produktivitas serta kualitas hasil produksinya meningkat sehingga dapat bersaing di pasaran internasional. Untuk itu, manajemen yang mengutamakan kualitas produk sangat perlu untuk dilaksanakan di dalam industri manufaktur yang berskala besar dan menengah.

Sementara itu, masih banyaknya tenaga kerja kurang terampil yang berada di sektor pertanian perlu segera dipacu dan dikembangkan dengan teknologi yang tepat guna agar mereka dapat menerima dan memanfaatkan kemajuan teknologi tersebut untuk membangun daerahnya. Bidang-bidang agrobisnis dan agroindustri sangat perlu dikembangkan untuk menjadi tumpuan harapan bagi penyerapan tenaga kerja perdesaan di sektor pertanian yang modern. Sekaligus hal itu untuk dikembangkan menjadi kekuatan perekonomian rakyat agar dapat menopang perekonomian nasional memasuki abad 21 dengan sebaik-baiknya.

Bersamaan dengan itu, akan merebak pula masalah-masalah Hak Azasi Manusia yang berkaitan dengan kaum pekerja. Kekurangmampuan pemerintah dalam mengatasi masalah upah akan menyudutkan posisi pemerintah dalam hubungan internasional, khususnya yang berkaitan dengan adanya pembatasan wilayah pemasaran pada daerah tertentu.

³ Dihitung berdasarkan data kesempatan kerja dan PDB atas dasar harga konstan 1983.

Hal serupa juga terjadi pada keperluan akan sertifikasi internasional berkaitan dengan masalah lingkungan yang akan menjadi persyaratan yang perlu diantisipasi sejak dini.

Berkaitan dengan itu, UMR yang didasarkan atas kebutuhan hidup riil mutlak perlu dilakukan. Keharusan ini tidak saja untuk kepentingan stabilitas ekonomi makro, tetapi juga demi peningkatan produktivitas pekerja yang juga berpengaruh besar terhadap tingkat kesejahteraan pekerja. Selain itu, upaya-upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia, baik dari segi fisik – kesehatan dan kebugaran- maupun dari nonfisik-pendidikan dan pelatihan keterampilan-penting pula dipikirkan. Pada era global ini, para pekerja asing akan menyerbu masuk ke Indonesia dan pengusaha yang dengan visi hanya meraih keuntungan sebesar-besarnya akan lebih senang mempekerjakan mereka karena pada umumnya lebih berpengalaman, terampil, disiplin, lebih produktif, serta dapat dipimpin secara profesional.

Selain itu, agar lebih sesuai dengan namanya 'upah minimum', maka standar ini hendaknya hanya dipakai acuan dan bukan sebagai tujuan yang ingin dicapai. Jika mungkin, standar upah disesuaikan pula dengan lamanya masa kerja sehingga pemberian upah berada di atas upah minimum yang ditetapkan. Oleh karena itu, jika peningkatan upah minimum di sektor industri tetap sangat lambat dibandingkan dengan sektor-sektor lain, akan dapat mengakibatkan merosotnya tingkat produktivitas sektor tersebut. Padahal, sektor ini merupakan tulang punggung perekonomian Indonesia sehingga akan mempengaruhi kemampuan daya saing hasil produksi yang selanjutnya akan menurunkan minat penanaman investasi.

Untuk itu, pemberian upah minimum setidaknya disertai dengan bentuk-bentuk insentif lain sebagai perangsang motivasi kerja. Selain itu, penetapan upah minimum berdasarkan sektor, subsektor ekonomi ataupun regional juga harus dilaksanakan secara konsekuen.

Penutup

Permasalahan tenaga kerja di masa mendatang tidak hanya berupa permasalahan jumlah komposisi dan kesempatan kerja saja, tetapi juga berupa pengembangan sumber daya manusia. Dalam hal ini, kebijaksanaan

upah yang merupakan landasan hubungan kerja masih perlu ditinjau karena masih banyak pekerja yang belum mendapatkan upah sesuai dengan KFM, apalagi KHM, yang tentu saja akan berkaitan erat dengan produktivitas pekerja. Untuk itu, pemberian upah minimum setidaknya memperhitungkan: (1) hasil kerja atau produktivitas yang diperoleh dari peningkatan keuntungan perusahaan, (2) lamanya masa pengabdian pekerja, dan (3) jaminan hidup yang layak.

Krisis ekonomi yang masih berlangsung sampai saat ini merupakan pelajaran mahal bagi bangsa Indonesia yang selama ini terlalu menekankan pada aspek pertumbuhan ekonomi dalam strategi pembangunan. Strategi ini menyebabkan perhatian kepada masalah sumber daya manusia, termasuk juga perhatian yang profesional kepada para pekerja, agak terabaikan. Akibatnya, dalam menghadapi krisis ini tidak terjadi satu persepsi yang sama antara pengusaha dan pekerja dan ini mempersulit pemecahan jalan keluar yang harus ditempuh.

Jika dianalisis secara seksama, tidak seluruh sektor atau wilayah di Indonesia yang mengalami krisis atau paling tidak tampak bahwa krisis yang ada pada saat ini tidak berdampak sama untuk seluruh sektor serta wilayah. Ada beberapa sektor yang justru diuntungkan dengan krisis ini. Sektor-sektor tersebut seharusnya dapat memberikan kenaikan tingkat upah yang memadai kepada para pekerjanya untuk mengimbangi dengan tingkat inflasi. Namun, apakah yang terjadi? Para pengusaha tersebut hanya memberikan gaji sesuai dengan UMR yang telah ditetapkan pemerintah. Ini menunjukkan masih kurangnya kesadaran pengusaha untuk menjadikan pekerja sebagai mitra. Untuk itu, kebijaksanaan UMR kiranya perlu semakin disempurnakan dengan lebih memerinci UMR berdasarkan sektor. Memang saat ini upaya ke arah itu sudah dilakukan, namun baru terbatas pada sektor-sektor utama saja. Oleh karenanya, UMR berdasarkan sektor tersebut seyogianya harus lebih mendetail dan diberlakukan di seluruh daerah, jika mungkin sampai pada tingkat II (lihat Lampiran-2).

Referensi

- Latief, Abdul. 1994. Kebijakan Pembangunan Ketenagakerjaan dan Permasalahannya, disampaikan pada *Sekolah Staf dan Komando TNI-AD Angkatan IV, Tahun Pendidikan 1993-1994, 11 Januari 1994, di Bandung*.
- ADB dan Bappenas. 1995. *Intermediate Services: Key to Accelerated Export Development in Indonesia*. Jakarta
- Anwar, Arsyad. 1992. "Transformasi Struktur Ketenagakerjaan Menurut Sektor Produksi dan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia 1971-1990", *Seminar Dua Hari Ciri Demografis Kualitas Penduduk dan Pembangunan Ekonomi*. Kerja sama Lembaga Demografi, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, dan Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia, 12-13 Februari 1992, Jakarta.
- Biro Pusat Statistik. 1994. *Sensus Penduduk*. Jakarta.
- Departemen Tenaga Kerja RI. 1994. *Perencanaan Kebutuhan Tenaga Kerja di Luar Negeri*. Jakarta.
- Departemen Tenaga Kerja RI. 1994. *Profil Sumber Daya Manusia*. Jakarta.
- Hill, Hall. 1996. *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966: Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif*. Yogyakarta: Pusat Antar Studi (Studi Ekonomi), UGM bekerja sama dengan PT. Tiara Wacana
- Kompas. 1996. "Upah Berdasarkan KFM atau KHM, Hanya Sekadar Jaring Pengaman", 9 Januari
- Kantor Mentri Negara Kependudukan/BKKBN. 1995. *Beberapa Implikasi Perkembangan Penduduk Indonesia dalam PJP II*. Jakarta
- Kantor Mentri Negara Kependudukan/BKKBN. 1995. *Pasar Kerja dan Produktivitas*. Jakarta.
- Pardipto, Rimawan. 1996. "Dampak Kebijakan Sektor Riil terhadap Struktur dan Kinerja Sektor Industri Indonesia 1980-1994", *Kelola: Gadjah Mada University Business Review*, (11)
- Pasay, Haidy A. 1995. "Produktivitas, Sumber Daya, dan Teknologi", dalam Anwar M. Arsyad, dkk., *Prospek Ekonomi Indonesia Jangka Pendek: Sumber Daya, Teknologi, dan Pembangunan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

- Poot, Huib., Kuyvenhoven, Arie and Jaap Jansen. 1992. *Industrization and Trade in Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Republika. 1996. "Risiko Kenaikan Upah Bagi Industri dan Pekerja", 15 Januari
- Sumarwan, Ujang, dkk. 1994. *Studi Kesenjangan Kualitas Fisik Penduduk dan Tingkat Penghasilan dalam Rangka Pengembangan Indikator Produktivitas Penduduk*. [S.L]: Kerja sama Fakultas Pertanian-IPB dengan Kantor Mentri Negara Kependudukan
- Tjiptoherijanto, Prijono. 1994. *Perkembangan Upah Minimum dan Pasar Kerja*, Jakarta, 24 Maret
- Tjiptoherijanto, Prijono. 1995. *UMR, KFM, dan Rasio Upah*, Jakarta, 12 Januari
- Tjiptoherijanto, Prijono. 1996. *Upah Minimum Regional: Perkembangan Kebijakan, Pelaksanaan, dan Masalah-Masalahnya*, Jakarta, 10 April
- Tjiptoherijanto, Prijono. 1997. "Kebijakan Upah dan Industrialisasi", makalah disampaikan pada Kuliah S2 Ketenagakerjaan di Universitas Indonesia.

Lampiran 1. Perkembangan UMR 1997, 1998, dan 1999

Daerah	UMR			Peningkatan (%)	
	1997	1998	1999	97-98	98-99
DI Aceh	128.000	147.000	171.000	14,84	16,32
Sumatra Utara	151.000	174.000	210.000	15,23	20,68
Sumatra Barat	119.000	137.000	160.000	15,12	16,78
Riau					
• Luar Batam	151.000	174.000	218.000	15,23	25,28
• Pulau Batam	235.000	270.000	290.000	14,89	7,40
Jambi	119.500	137.500	150.000	15,06	9,09
Sumatra Selatan					
• Daratan	127.500	146.500	170.000	14,90	16,04
• P. Bangka&Belitung	135.000	155.500	181.000	15,18	16,39
Bengkulu	127.500	146.500	150.000	14,90	2,38
Lampung	126.000	145.000	160.000	15,07	10,34
DKI Jakarta	172.500	198.500	231.000	15,07	16,37
Jawa Barat					
• Wilayah I	172.500	198.500	230.000	15,07	15,86
• Wilayah II	157.500	181.000	210.000	14,92	16,02
• Wilayah III	145.500	167.500	200.000	15,12	19,40
• Wilayah IV	139.000	160.000	195.000	15,10	21,87
Jawa Tengah	113.000	130.000	153.000	15,04	17,69
DI Yogyakarta	106.000	122.500	130.000	15,56	6,12
Jawa Timur					
• Wilayah I	132.500	152.500	182.000	15,09	19,34
• Wilayah II	127.500	146.500	174.000	14,90	18,77
• Wilayah III	121.000	139.000	166.000	14,87	19,42
• Wilayah IV	116.500	134.000	160.000	15,02	19,40
Bali	141.500			14,84	8,61
• Wilayah I		162.500	182.000		
• Wilayah II		162.500	166.000		
NTB	108.000	124.000	145.000	14,81	16,93
NTT	106.500	122.500	143.000	15,02	16,73
Kalimantan Barat	126.500	145.500	175.000	15,01	20,27
Kalimantan Tengah	138.000	158.500	195.000	14,85	23,02
Kalimantan Selatan	125.000	144.000	166.000	15,20	15,27
Kalimantan Timur	153.000	176.000	194.000	15,03	10,22
Sulawesi Utara	118.000	135.000	155.000	14,40	14,81
Sulawesi Tengah	106.500	122.500	150.000	15,02	22,44
Sulawesi Selatan	112.500	129.500	148.000	15,11	14,28
Sulawesi Tenggara	121.000	139.000	160.000	14,87	15,10
Maluku	136.000	156.500	180.000	15,07	15,01
Papua	170.000	195.500	225.000	15,00	15,08

Sumber: DPPN, Departemen Tenaga Kerja RI

Lampiran 2. Upah Minimum Sektor Regional pada Sembilan Belas Provinsi di Indonesia

Sektor/Subsektor	Besarnya (Rp)
DAERAH ISTIMEWA ACEH	
Pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	
• Pertanian tanaman pangan	176,400
• Pertanian tanaman lainnya	176,400
• Peternakan	176,400
• Jasa pertanian dan peternakan	179,300
• Kehutanan dan penebangan hutan	183,750
• Perikanan laut	176,400
• Perikanan darat	173,450
Pertambangan dan Penggalian	
• Pertambangan minyak dan gas bumi	191,100
• Pertambangan biji logam	179,300
• Penggalian batu-batuan, tanah liat, dan pasir	173,450
• Pertambangan dan penggalian lain	173,450
Industri Pengolahan	
• Industri kayu dan barang dari kayu termasuk perabot rumah tangga	176,400
• Industri Kimia Dasar Anorganik, Klor, dan Alkali	176,400
• Industri barang perhiasan berharga	176,400
Listrik, Gas, dan Air	
• Listrik	176,400
• Gas, Uap, dan air panas	176,400
• Penjemihan penyediaan dan penyaluran air	176,400
Bangunan	
• Bangunan jalan dan jembatan	173,450
• Bangunan stasiun pembangkit tenaga listrik transmisi dan distribusi	183,750
Perdagangan Besar, Eceran, dan Rumah Makan serta Hotel	
• Perdagangan Besar Hasil-Hasil Pertanian	176,400
Angkutan, Penggudangan, dan Komunikasi	
• Penggudangan	172,400
• Komunikasi	176,400
Keuangan, Asuransi Usaha Persewaan Bangunan Tanah, dan Jasa Perusahaan	
• Lembaga Keuangan	176,400
• Asuransi	176,400
• Usaha Persewaan/Jual Beli tanah, Gedung, dan Jasa Perusahaan	176,400
Jasa Kemasyarakatan Sosial dan Perorangan	
• Administrasi Negara	176,400
• Jasa kebersihan dan sejenis (swasta)	173,450
• Pendidikan swasta	173,450

Lanjutan Lampiran 2.

Sektor/Subsektor	Besarnya (Rp)
SUMATRA UTARA	
Pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	
• Penebangan Hutan	252,000
Industri Pengolahan	
• Industri pembekuan ikan dan sejenisnya	252,000
• Industri minuman ringan	221,000
• Industri minuman keras	252,000
• Industri roti, kue kering, dan sejenisnya	231,000
• Industri makanan dari coklat dan kembang gula	231,000
• Industri dan hasil lainnya tembakau, bumbu rokok, dan klobot/kawung	252,000
• Industri minyak goreng dari kelapa sawit	252,000
• Industri pakaian jadi dan tekstil	242,000
• Industri penggajian dan pengolahan kayu	252,000
• Industri kayu lapis	252,000
• Industri kimia dasar organik yang tidak termasuk golongan manapun	231,000
• Industri cat, pemis, dan lak	242,000
• Industri farmasi	252,000
• Industri perekat	242,000
• Industri bahan kimia dan barang kimia lainnya	242,000
• Industri pembersih dan penggilingan minyak bumi	252,000
• Industri ban luar dan dalam	242,000
• Industri remilling karet	242,000
• Industri barang-barang keperluan haki dari karet	231,000
• Industri barang-barang plastik lainnya	227,000
• Industri kapur dan barang dari kapur	231,000
• Industri penggilingan baja	252,000
• Industri alat-alat dapur dari aluminium	242,000
• Industri alat-alat dapur dari aluminium kunci dan barang-barang logam sejenisnya	231,000
SUMATRA BARAT	
Pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	
• Perkebunan kelapa sawit	200,000
• Industri crumb rubber (karet remah)	200,000
• Perdagangan besar hasil-hasil pertanian lainnya	160,000
RIAU	
Industri Pengolahan	
• Industri bubur kertas (pulp), kertas, dan karton	255,000

Lanjutan Lampiran 2.

Sektor/Subsektor	Besarnya (Rp)
JAMBI	
Pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	
• Pertanian tanaman lainnya	158,150
• Usaha kehutanan lainnya	156,250
• Penebangan hutan	162,500
Pertambangan dan Penggalian	
• Pertambangan minyak dan gas bumi	187,500
Industri Pengolahan	
• Industri minyak kasar (minyak makan) dari nabati dan hewani	162,500
• Industri minyak goreng dari kelapa	156,250
• Industri pengolahan kopi	151,250
• Industri minuman ringan	151,250
• Industri penggajian dan pengolahan kayu	156,250
• Industri kayu lapis	151,250
• Industri kayu lapis aneka inti	151,250
• Industri karet	151,250
Perdagangan besar, Eceran, dan Rumah Makan serta Hotel	
• Perdagangan besar	251,250
SUMATRA SELATAN	
Darat:	
• Pertanian, peternakan, kehutanan, perburuan, dan perikanan	197,800
• Pertambangan dan penggalian	175,800
• Industri dan pengolahan	183,800
• Pembangunan	175,800
Kepulauan:	
• Pertanian, peternakan, kehutanan, perburuan, dan perikanan	210,000
• Pertambangan dan penggalian	186,600
• Industri dan pengolahan	194,400
• Pembangunan	186,600
BENGKULU	
Pertanian, peternakan, kehutanan, perburuan, dan perikanan	160,240
Pertambangan dan penggalian	160,380
Industri dan pengolahan	
• Industri makanan, minuman, tembakau	174,960
Listrik, gas, dan air	174,960
Pembangunan	174,960

Lanjutan Lampiran 2.

Sektor/Subsektor	Besarnya (Rp)
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	
Industri Pengolahan	
• Industri pengolahan dan pengawetan lainnya untuk buah-buahan dan sayur-sayuran	134,000
• Industri batik	134,000
• Industri perabot dari bambu dan rotan	148,000
• Industri anyam-anyaman dari rotan dan bambu	134,000
• Industri kerajinan ukir-ukiran dari kayu (kecuali meubel)	134,000
• Industri perabot serta perlengkapan rumah tangga dari kayu	156,000
• Industri minyak atsiri	148,000
• Industri barang keramik tanah liat untuk keperluan rumah tangga	134,000
• Industri barang dari batu	148,000
JAWA TIMUR	
<i>Upah minimum sektoral regional Tk. II Kodya Surabaya Kab. Gresik, Kab. Sidoarjo, Kab/Kodya Mojokerto, Kab/Kodya Malang, Kab/Kodya Pasuruan, Kab/Kodya Probolinggo.</i>	
Pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	
• Pertanian tanaman lainnya	182,000
Industri Pengolahan	
• Industri farmasi dan jamu	194,000
<i>Upah minimum sektoral regional Tk. II kab/Kodya Kediri, Kab/Kodya Madiun, Kab. Banyuwangi, Kab. Ngawi, Kab. Magetan, Kab. Tuban, Kab. Jember, Kab. Sumenep.</i>	
Pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	
• Pertanian tanaman lainnya	174,000
Industri Pengolahan	
• Industri farmasi dan jamu	186,000
<i>Upah minimum sektoral regional Tk. II, Kab. Jombang, Kab. Lamongan, Kab. Lumajang, Kab. Tulung Agung, Kab. Bangkalan, Kab. Nganjuk, Kab. Bondowoso, Kab. Bojonegoro, Kab. Ponorogo.</i>	
Pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	
• Pertanian tanaman lainnya	166,000
Industri Pengolahan	
• Industri farmasi dan jamu	177,000
<i>Upah minimum sektoral regional Tk. II Kab. Trenggalek, Kab. Pacitan, Kab. Pamekasan, Kab. Sampang, Kab/Kodya Blitar</i>	
Industri Pengolahan	
• Industri farmasi dan jamu	170,000

Lanjutan Lampiran 2.

Sektor/Subsektor	Besarnya (Rp)
KALIMANTAN BARAT	
Pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	
• Perkebunan kelapa sawit	182,500
• Kehutanan dan penebangan hutan	187,500
• Industri karet dan barang dari karet	180,000
KALIMANTAN TENGAH	
Pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	
• Pertanian tanaman lainnya	209,000
• Penebangan hutan	213,000
• Usaha kehutanan lainnya	209,000
Pertambangan dan Penggalian	224,000
Industri Pengolahan	
• Industri penggergajian, pengetaman, dan pengolahan kayu	205,000
• Industri karet	205,000
Bangunan	217,000
KALIMANTAN TIMUR	
Pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	
• Kehutanan dan penebangan hutan	201,000
Industri Pengolahan	
• Industri makanan, minuman, dan tembakau	194,000
• Industri tekstil pakaian jadi dan kulit	194,000
• Industri percetakan dan penerbitan	194,000
• Industri farmasi dan jamu	201,000
• Industri barang dari logam, mesin, dan peralatannya	201,000
Bangunan	
• Bangunan sipil	194,000
Kuangan, Asuransi, Usaha Persewaan Bangunan, Tanah, dan Jasa Perusahaan	203,000
SULAWESI SELATAN	
Industri Pengolahan	151,000
Bangunan	160,000
Perdagangan Besar, Eceran, Rumah Makan, serta Hotel	158,000
SULAWESI TENGGARA	
Bangunan	
• Bangunan Sipil	166,800
Perdagangan Besar, Eceran, dan Rumah Makan serta Hotel	
• Rumah makan dan minum	160,000
• Hotel dan penginapan	160,000

Lanjutan Lampiran 2.

Sektor/Subsektor	Besarnya (Rp)
SULAWESI UTARA	
Bangunan	
• Bangunan Sipil	206,250
NUSA TENGGARA BARAT	
Pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	165,000
• Penebangan hutan	162,500
• Mutiara	
NUSA TENGGARA TIMUR	
Industri Pengolahan	147,500
• Industri minuman ringan	157,500
• Industri semen	
MALUKU	
Pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	210,000
• Penebangan hutan	215,000
• Penangkapan Pengembangan hasil laut	195,000
• Pemeliharaan hasil laut	200,000
Pertambangan dan Penggalian	
Industri Pengolahan	195,000
• Industri pengolahan dan pengawetan ikan dan sejenisnya	190,000
• Industri penggergajian, pengetaman, dan pengolahan kayu	200,000
Bangunan	200,000
Angkutan, Penggudangan, dan Komunikasi	
PAPUA	
Pertanian, Peternakan, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	235,000
• Pertanian tanaman pangan	235,000
• Pertanian tanaman lainnya	235,000
• Perkebunan coklat	235,000
• Perkebunan kelapa sawit	235,000
• Perikanan laut	235,000
Pertambangan dan Penggalian	250,000
• Minyak dan gas bumi	250,000
• Pertambangan tembaga	235,000
Industri pengolahan	

UTILISASI PELAYANAN KESEHATAN: PROBLEM ANTARA PEMERATAAN DAN EFISIENSI¹ (Studi di Wilayah Pedesaan Kabupaten Purworejo)

Ambar Widaningrum

Abstract

Undoubtly, an accessible and adequate basic health service is priority for poverty reduction and more equitable development. Underutilization of health services is still a major concern for policy makers and constitutes the prime barrier to the large scale success of health programs. Information on the determinants and patterns of health care use can identify problems in organization and delivery that may result in underutilization. Based on the research findings in rural Purworejo, delivering services for the rural and poor people are in conflict with the objective to generate revenue. Many potential beneficiaries never get to adequate health services, because of the multiple non-financial constraints either from the demand side or the supply side. In order to enhance equitable utilization of public health services, strong commitment to apply investment in accessibility is certainly needed.

Pendahuluan

Investasi di dalam pembangunan kesehatan sangat penting, baik untuk alasan keadilan sosial maupun efisiensi ekonomi. Di dalam laporan terbaru Organisasi Kesehatan Dunia (WHO, 2000), ada tiga tujuan fundamental dari sebuah sistem kesehatan: *pertama*, meningkatkan kesehatan warga negara; *kedua*, merespons kebutuhan dan harapan warga negara akan kesehatan; dan *ketiga* adalah melindungi penduduk miskin dari pembiayaan kesehatan yang mahal ketika mereka jatuh sakit.

Sejak Repelita VI 1994-1998 sampai dengan dicanangkannya Indonesia Sehat 2010 pada bulan Maret 1999 oleh Menteri Kesehatan, penekanan program pembangunan kesehatan sudah memprioritaskan kualitas dan distribusi pelayanan, khususnya pada masyarakat miskin, selain

¹ Tulisan ini merupakan bagian dari laporan penelitian untuk disertasi penulis pada Program Doktor Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada.